

RADA MIEJSKA
w Międzyrzeczu

66-300 MIĘDZYRZECZ
Rynek 1, tel. 95 742 69 34
fax 95 742 69 60

UCHWAŁA NR XVIII/148/16
RADY MIEJSKIEJ W MIĘDZYRZECZU
z dnia 2 lutego 2016 r.

**w sprawie odpowiedzi na skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Gorzowie Wlkp.**

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm¹) uchwala się, co następuje:

§ 1. Udziela się odpowiedzi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. na skargę Prokuratora Rejonowego w Międzyrzeczu z dnia 31 stycznia 2016 r. dotyczącą stwierdzenia nieważności uchwały XXX/257/13 z dnia 29 kwietnia 2013 r. w sprawie ustalenia zasad korzystania z cmentarzy komunalnych w gminie Międzyrzecz w zaskarżonej części. Odpowiedź stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Do reprezentowania Rady przed Sądem upoważnia się Burmistrza Międzyrzecza, który może ustanowić pełnomocników procesowych.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podpisania.

Przewodnicząca Rady Miejskiej
w Międzyrzeczu


Maria Kijak

¹ Zmiany ogłoszone zostały w Dz. U z 2012 r. poz. 1101, poz. 1529; Dz. U. z 2014 r. poz. 543; Dz. U. z 2015r. poz. 658, poz. 1191 i poz. 1311 oraz Dz. U. z 2016r. poz. 1224 i poz. 1269

Załącznik
do Uchwały nr XVIII/148/16
Rady Miejskiej w Międzyrzeczu
z dnia 2 lutego 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny
ul. Dąbrowskiego 13
66-400 Gorzów Wlkp.

Skarżący: Prokurator Rejonowy
ul. Wojska Polskiego 13 a
66-300 Międzyrzecz

Skarżona: Rada Miejska w Międzyrzeczu
ul. Rynek 1
66-300 Międzyrzecz

Odpowiedź na skargę

Na podstawie art. 57 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2012.270 j. t. z późn. zm.) Rada Miejska w Międzyrzeczu przekazuje skargę prokuratora Rejonowego w Międzyrzeczu na uchwałę Rady Miejskiej w Międzyrzeczu nr XXX/257/13 z dnia 29 kwietnia 2013r. w sprawie ustalenia zasad korzystania z cmentarzy komunalnych w gminie Międzyrzecz i wnosi o oddalenie skargi.

Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Międzyrzeczu zaskarżył wskazaną wyżej uchwałę Rady Miejskiej w Międzyrzeczu w zakresie uregulowań zawartych w § 1 ust. 4-7, § 2, § 4 ust. 1, 3-5 i 7; § 5 ust 9 i 10, § 6 ust 1 pkt. 6; § 6 ust 2 pkt. 2, 3, i 6, § 7 Regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych Gminy Międzyrzecz stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały.

Według skarżącego:

1. Treść § 1 ust 4 Regulaminu zgodnie z którym cyt. „ Właścicielem cmentarzy jest Gmina Międzyrzecz” wykracza poza delegację ustawową zawartą w art. 40 ust 2 pkt. 3 i 4 u.s.g. gdyż jest to zapis informacyjny, a akty normatywne nie pełnią takiej funkcji. Z dyrektywnego punktu widzenia zapis ten stanowi, jak twierdzi skarżący, przejaw administracyjnego uregulowania kwestii własnościowych cmentarzy położonych na terenie gminy.

Nie zgadzamy się z powyższym stwierdzeniem skarżącego. Zapis § 1 ust 4 Regulaminu ma niewątpliwie funkcję informacyjną jednakże stwierdzenie,

że zapis ten wykracza poza delegację ustawową art. 40 ust 2 pkt . 3 i 4 u.s.g. i stanowi „ administracyjne uregulowanie własności” jest nadinterpretacją. Należy tu, za skarżącym wskazać, że akt ten (Regulamin) jest kierowany do społeczności lokalnej w związku z czym wręcz niezbędne jest wskazanie w tym akcie jakie prawo i komu przysługuje w zakresie regulaminowej materii t. j. cmentarzy komunalnych.

2. Skarżący kwestionuje również zapis § 1 ust 5 Regulaminu cyt. „W imieniu Gminy Międzyrzecz bezpośredni nadzór na Cmentarzach pełni Administrator” twierdząc, że zapisem tym Rada Miejska ingeruje w kompetencje organu wykonawczego, gdyż zgodnie z art. 2 ust 1 ustawy o cmentarzach i zmarłych, utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów. Formułując ten zarzut Prokurator błędnie zakłada, że określenie „Administrator” powoduje konieczność utworzenia odrębnego podmiotu do zarządzania cmentarzami. Tym czasem określenie „Administrator” jest pojęciem sfery praktycznej to jest określenie osoby – organu – komórki organizacyjnej, podmiotu itp. który faktycznie prowadzi administrację cmentarzami. Administratorem w tym rozumieniu może być wójt, jednostka organizacyjna gminy jak i podmiot zewnętrzny – według decyzji wójta. Dlatego też nie zawarto w uchwale uregulowań co do kwestii poruszanych przez prokuratora w tej części uzasadnienia skargi.
3. Również zapisy § 1 ust 6 Regulaminu rozumieć należy jako zapis informacyjny gdyż nie określa instytucji a tylko czas i miejsce dostępu do osoby – instytucji administrującej cmentarzami. Podkreślić tu należy, że analizujemy treść przepisów regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych w Międzyrzeczu, więc aktu prawnego którego celem jest przekazanie społeczności lokalnej spójnych i kompleksowych zasad korzystania z urzędnia komunalnego jakim jest cmentarz w sposób czytelny, zrozumiały i pełny.
4. Skarżący w uzasadnieniu skargi wskazuje również na sprzeczność z prawem § 1 ust 7 Regulaminu. Z uzasadnienia tego twierdzenia w sposób oczywisty wynika brak wiedzy skarżącego co do faktu, że działając zgodnie z art. 4 ust 2 ustawy o gospodarce komunalnej Rada Miejska uchwałą nr IV/37/2003 Rady Miejskiej w Międzyrzeczu z dnia 23 lutego 2003r. zmieniła uchwałę w sprawie upoważnienia Zarządu Gminy do ustalania cen i opłat za usługi komunalne oraz za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń i scedowała uprawnienia do ustalenia tych opłat na Burmistrza. Tak więc treść zapisu obowiązku nałożonego na osoby korzystające z cmentarzy komunalnych w § 1 ust 7 jest konsekwencją wskazanej wyżej delegacji zrealizowanej przez Burmistrza w postaci cennika opłat cmentarnych. Uważamy więc, że dalsze rozważania skarżącego dotyczące tego zarzutu wynikają z braku wskazanej wiedzy (co do upoważnienia Burmistrza) i dlatego nie ustosunkowujemy się do dalszych twierdzeń. Podkreślamy jednak, że zapisy te są adresowane do osób korzystających z cmentarzy komunalnych i wskazuje na ich obowiązek uiszczenia opłat a nie stanowią dyspozycji dla Burmistrza do wydania takiego cennika (gdyż zastał on już wcześniej wydany).

5. Co do treści § 4 ust. 1 Regulaminu wobec wskazanego wyżej faktu, że Rada Miejska wcześniej w przytoczonej uchwale nr IV/37/2003 Rady Miejskiej w Międzyrzeczu z dnia 23 lutego 2003r. upoważniała Burmistrza do ustalenia cennika opłat to stanowisko Rady Miejskiej w tej kwestii zostało zawarte w punkcie 4 niniejszego pisma – odpowiedzi na skargę. Przyznać tu należy jedynie, że zapis ten jest pewnym powtórzeniem, które można uznać za zbędne.
6. § 2 Regulaminu. W zapisie tym wskazano za jakie zdarzenia Gmina nie odpowiada. Nie jest to tożsame z zapisem art. 415 kc, który regulując zasadę ogólną odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną z winy własnej osobą trzecim. Zapis § 2 Regulaminu nie dotyczy i nie opisuje działań osoby wyrażającej szkodę z swojej winy – nie można więc twierdzić że jest to powtórzenie materii ustawowej uregulowanej art. 415 i następnymi.
7. Biorąc pod uwagę nasze stanowisko zawarte w punkcie 6 niniejszej odpowiedzi, nie można tożsamo z zarzutami dotyczącymi § 2 Regulaminu, traktować ewentualnych przyczyn nieważność § 5 ust 10 Regulaminu, który faktycznie wskazuje na odpowiedzialność wykonawcy wynikającą z zasad określonych kodeksem cywilnym i wobec tego może być potraktowany jako powtórzenie prawa powszechnie obowiązującego. Ponownie tu jednak podnosimy zamiar kompleksowego uregulowania tej materii w sposób spójny i całościowy.
8. Nie zgadzamy się z twierdzeniem skarżącego, że zapisy § 4 ust. 1, 3, 4 i 5 stanowią powtórzenie zapisów art. 7 ust 1 i 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Ustawa w art. 7 ust 1 ustala kiedy (najwcześniej) grób może być użyty do ponownego pochówku, natomiast kwestionowany zapis Regulaminu dotyczy czasu i trybu pobierania opłat za udostępnienie miejsca do pochówku. Nie następuje również modyfikacja zakresu zastosowania normy ustawowej. Nie ma w Regulaminie zapisu, że (cytuję skarżącego) „w każdym przypadku nie wniesienie opłaty za grób na okres 20 lat, miejsce po nim automatycznie może zostać wykorzystane do pochówku innej osoby zmarłej”. W ust. 4 § 4 zapisano jedynie, że w przypadku nieprzedłużenia w dniu wygaśnięcia opłaty pozostaje do dyspozycji Administratora, co nie jest tożsame z automatycznym wykorzystaniem do pochówku. W świetle powyższego niezasadny jest również zarzut dotyczący ust. 5 § 4 Regulaminu.
9. Stwierdzając niezgodność z prawem treści § 4 ust 7 Regulaminu skarżący twierdzi, że niezgodność ta wynika z założenia lokalnego prawodawcy, że ekshumacja zawsze wiąże się z likwidacją grobu. Intencją tego zapisu było natomiast wskazanie, że nie sama czynność (ekshumacja zwłok) powoduje dyspozycyjność miejsca a dopiero uznanie likwidacji grobu (po czynności ekshumacji) tą dyspozycyjność Administratorowi przyznaje.
10. Skarżący zarzuca sprzeczność z prawem treści § 5 ust 9 Regulaminu wskazując na jego nieprecyzyjność i podnosząc, że na podstawie tego przepisu może dochodzić do naruszenia konstytucyjnych praw i wolności. Uważamy, że zarzut sprzeczności z prawem nie koreluje z uzasadnieniem możliwości zbyt daleko posuniętych działań Administratora. Działania Administratora muszą być

zawsze dokonywane w granicach obowiązującego prawa a jego naruszenie będzie skutkowało jego odpowiedzialnością. Cytowany przepis nie daje Administratorowi uprawnienie do naruszania prawa, a będąc faktycznie sformułowany w sposób szeroki zmusza jedynie Administratora do uwzględnienia (przy jego wykorzystaniu) innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Jeżeli więc zapis ten nie daje Administratorowi uprawnień naruszających inne normy prawne to nie można mówić o jego sprzeczności z prawem.

11. Formułując zarzuty dotyczące treści § 6 ust 1 pkt 6 oraz § 6 ust 2 pkt 2, 3, 4 i 6 Regulaminu skarżący zwraca uwagę, że cyt. istota stanowienia aktów prawa miejscowego polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach już obowiązujących albo te przepisy uszczegóławiają". Wg skarżącego w/w przepisy stanowią powtórzenie wskazanych przez niego przepisów zawartych w kodeksie wykroczeń i w kodeksie karnym.

Nie zgadzamy się również z tymi zarzutami. Podnosimy i podkreślamy ponownie, że analizujemy treść Regulaminu korzystania ze szczególnego miejsca t. j. cmentarza, aktu prawnego skierowanego do ogółu lokalnej społeczności co powoduje konieczność umieszczenia w tym akcie zapisów chroniących powagą tego miejsca. Wskazać należy również, że przytaczane przez skarżącego zapisy kodeksu wykroczeń i kodeksu karnego opisują działania w cyt. „miejscach publicznych”, „terenach użyteczności publicznej” itp. nie operując pojęciem cmentarza (czy za tym są zbyt ogólne?!). W tej sytuacji dokonane w Regulaminie zapisy są niewątpliwie wskazywanym przez skarżącego koniecznym uszczegółowieniem istniejących przepisów.

12. Informujemy, że umieszczenie w Regulaminie kwestionowanej treści § 7 miało na celu wskazanie adresatom tego Regulaminu źródeł prawa powszechnie obowiązującego w przypadku zaistnienia zdarzeń w Regulaminie nieopisanym. W świetle wcześniejszych zarzutów skarżącego, o zawartych rzekomo w Regulaminie powtórzeniach prawa i konieczności usunięcia tych powtórzeń żądanie aby w Regulaminie nie wskazywać również źródeł prawa powszechnie obowiązujących do których może sięgnąć zainteresowany jest niezrozumiałe. Z tych względów wnosimy jak w sentencji.

W załączniku:

1. Skarga z kopertą i odpisem uchwały XXX/257/13 z dnia 29 kwietnia 2013 w sprawie ustalenia zasad korzystania z cmentarzy komunalnych w gminie Międzyrzecz.
2. Uchwała Rady Miejskiej w Międzyrzeczu nr XVIII/148/16 z dnia 2 lutego 2016 r. w sprawie odpowiedzi na skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp.

Przewodnicząca Rady Miejskiej
w Międzyrzeczu

Maria Kijak